

Rättssekretariatet
Björn van der Veer
08-678 57 26
bjorn.vanderveer@pts.se

Hi3G Access AB, 556593-4899
Box 30213
104 25 Stockholm

Saken

Tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. 6 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation; fråga om omprövning av tillståndsvillkor.

Post- och telestyrelsens avgörande

Post- och telestyrelsen (PTS) fastställer att villkor ”D” i Hi3G Access AB:s tillstånd att använda radiosändare i 900 MHz-bandet meddelat genom beslut den 13 mars 2009 i dnr 08-12019, från och med den 1 juli 2015 ska ha följande lydelse.¹

Inom frekvensbandet 925-930 MHz får Hi3G Access AB:s radiosändare inte alstra en aggregerad signalstyrka som överstiger -33 dBm/5 MHz. På bansträckan Huddinge-Grödingebanan-Järna-Katrineholm-Norrköping/Hallsberg-Mjölby-Alvesta-Malmö C, se sidan 9 i detta beslut, inom 925-930 MHz får Hi3G Access AB:s radiosändare inte alstra en aggregerad signalstyrka som överstiger -28 dBm/5 MHz. Dessa begränsningar gäller till och med den 30 juni 2016. Därefter får signalstyrkan inte överstiga -5 dBm/5 MHz.

Detta beslut ska kungöras i enlighet med 47 och 49 §§ delgivningslagen (2010:1932).

Bakgrund

Hi3G Access AB (Hi3G Access) har sedan 2009 tillstånd att använda radiosändare i 900 MHz-bandet.² Tillståndet är förenat med ett antal villkor,

¹ Tillståndsvillkoren har ändrats genom omprövningsbeslut av PTS den 4 juli 2011 i dnr 11-5602.

² PTS beslut den 13 mars 2009 i dnr 08-12019.

såvitt nu är av intresse, bl.a. avseende skydd för GSM-R-nätet. Skyddsvillkoret har ställts upp eftersom användningen av bredbandig teknik såsom UMTS och LTE i 900 MHz-bandet kan störa radiomottagare som använder GSM-R. Övriga mobiloperatörer som har tillstånd att sända i 900 MHz-bandet är också ålagda motsvarande restriktioner. Med anledning av behovet av att kunna skydda GSM-R-systemet innehåller Hi3G Access tillstånd ett ändringsförbehåll genom vilket Post- och telestyrelsen (PTS) förbehållit sig rätten att ändra beslutet avseende skyddsvillkoren för GSM-R, även i för tillståndshavaren betungande riktning.

GSM-R är de europeiska järnvägarnas harmoniserade kommunikationssystem och har varit i drift i Sverige sedan år 2000. GSM-R-bandet (921-925/876-880 MHz) är beläget under 900 MHz-bandet (925-960/880-915 MHz). Trafikverket har tillstånd att använda radiosändare i GSM-R-bandet. För att inte Hi3G Access, och övriga mobiloperatörer med tillstånd i 900 MHz-bandet, radioanvändning ska störa GSM-R-systemet är samtliga mobiloperatörers tillstånd förenade med tekniska villkor som ålägger mobiloperatörerna att reducera signalstyrkan i närheten av järnväg där Trafikverket använder GSM-R.

Trafikverket ansåg dock att beslutet inte innehöll ett tillräckligt starkt skydd för GSM-R. Med stöd av förbehållet fattade PTS den 4 juli 2011 beslut om nya tillståndsvillkor för samtliga mobiloperatörer avseende skyddet för GSM-R.³ Genom 2011 års beslut infördes ett villkor ”D” avseende skydd för GSM-R med följande lydelse. ”Inom frekvensbandet 925-930 MHz får tillståndshavarens radiosändare inte alstra en aggregerad signalstyrka som överstiger -33 dBm/5 MHz. Den angivna begränsningen gäller till och med den 30 juni 2015 eller till det tidigare datum som kan inträffa enligt följande:

- Skyddsfiltar har installerats på samtliga tågmonterade GSM-R-terminaler i relevant tågtrafik eller
- Två år efter publicering i Official Journal of the European Union av standardiserade krav som tillåter mottagning begränsad till frekvensområdet 921-925 MHz för GSM-R-terminaler

Därefter får signalstyrkan inte överstiga -5 dBm/5 MHz.”

Trafikverket har nu begärt att PTS ska förlänga giltighetstiden för de tekniska villkor i Hi3G Access tillstånd att använda radiosändare i 900 MHz-bandet som reglerar skyddet för GSM-R.

³ PTS beslut den 4 juli 2011 i dnr 11-5602.

Till stöd för sin begäran har Trafikverket uppgett bl.a. följande.

Trafikverket och Transportstyrelsen har försökt få till stånd en ändring i TSD Trafikstyrning och signalering, på så sätt att ett krav på filter i järnvägsfordon införs i TSD:n. Detta har dock gått trögare än förväntat. Detta kan bl.a. bero på att man i många andra EU-stater inte kommit lika långt som Sverige när det gäller 3G- och 4G-utrollning i det publika nätet. Störningsproblemet har därmed inte blivit lika akut i de flesta andra stater.

Transportstyrelsens och Trafikverkets ansträngningar att ändra TSD:n har resulterat i att det enligt TSD Trafikstyrning och signalering fr.o.m. den 1 juli 2015 är tillåtet att installera filter i järnvägsfordon för att säkerställa GSM-R signalernas tillförlitlighet. Denna ändring var ett steg i rätt riktning, men är inte tillräcklig för att bedriva en säker järnvägstrafik i Sverige. För att uppnå detta skulle det ha införts ett krav på skyddsutrustning i TSD:n. Trafikverket kan inte vara beroende av järnvägsföretagens goda vilja att installera skyddsutrustning i fordon. För att järnvägstrafiken ska vara säker bedömer Trafikverket att alla fordon som bedriver järnvägstrafik måste ha skyddsutrustning installerade.

Om mobiloperatörerna tillåts höja signalstyrkan den 1 juli 2015, får detta till följd att kommunikation mellan tågledning och lokförare inte kan ske på ett betryggande sätt med järnvägsfordon som inte har skyddsutrustning installerad. Denna kommunikation är avgörande för att tågledningen ska kunna dirigera trafiken i speciella situationer, t.ex. då de vanliga signalerna inte fungerar. GSM-R används också då lokföraren behöver informera tågledningen om säkerhetskritiska situationer.

I den gemensamma riskanalysen som utförts av Trafikverket och Branschföreningen Tågoperatörerna tillsammans, identifierades ett antal ökade trafiksäkerhetsrisker. Trafiksäkerhetsriskerna rör möjligheterna att larma vid olycka och farligt läge, utebliven möjlighet att stoppa tåg samt störd kommunikation vid larmning och säkerhetssamtal. De värsta konsekvenserna konstaterades vara förvärrade olyckor och att olyckor (kollision, påkörning och urspårning) inträffar på grund av bristfälliga kommunikationsmöjligheter. Riskanalysen identifierade även ett antal allvarliga kvalitetsbrister (tillgänglighet och punktlighet) som uppstår i järnvägssystemet när kommunikationsmöjligheterna försämras eller uteblir. Kvalitetsriskerna är utebliven ordergivning, GSM-R aktiverade tjänster ej möjliga att genomföra, trafikföreskrifter som stoppar trafiken om GSM-R inte fungerar (Öresundsförbindelsen).

Analysgruppens slutsats sammanfattades på följande vis: ”Analysgruppen har identifierat ett antal risker som är oacceptabla när det gäller både trafiksäkerhet och kvalitet (punktlighet/tillgänglighet) i järnvägssystemet. Analysgruppens slutsats är att det inte går att bedriva järnvägstrafik med bibehållen säkerhet och tillförlitlighet utan att identifierade risker

omhändertas.” De identifierade riskerna kan endast omhändertas med införande av skydd på fordon eller ändrade villkor för mobiloperatörerna.

Trafikverkets uppdrag som infrastrukturförvaltare innebär ett ansvar för att järnvägstrafiken kan utföras på ett säkert sätt. GSM-R-systemet, undantaget utrustningen i järnvägsfordonen, ingår i järnvägsinfrastrukturen. Trafikverket har lagt ner stora resurser på att bygga nya master och förstärka systemet för att hantera de risker som PTS beslut från 2009 förorsakar och som går att åtgärda i infrastrukturen. I TSD Trafikstyrning och signalering (2012/88/EU) har Europeiska kommissionen uttalat att tillgången till GSM-R-frekvenserna är mycket viktig för en säker och driftskompatibel järnvägsdrift (skäl 12). Detta uttalande har förstärkts genom den ändring av TSD Trafikstyrning och signalering som Europeiska kommissionen gjort genom beslut den 5 januari 2015 (kommissionens beslut (EU) 2015/14), där man i skäl 9 uttalat: ”GSM-R-signalernas tillgänglighet och kvalitet är avgörande för järnvägsdrift.” Detta uttalande får anses innebära att järnvägsdrift inte får ske om GSM-R-signalernas kvalitet och tillförlitlighet är låg.

Trafikverket råder inte över den utrustning som är placerad i järnvägsfordonen. Trafikverket kan därför inte utrusta fordonen med skydd mot störning. Trafikverket kan heller inte tvinga järnvägsföretagen att installera sådant skydd. Däremot har Trafikverket, som anförts, en skyldighet att tillse att järnvägstrafiken kan utföras på ett säkert sätt. Dessa omständigheter medför att Trafikverket tvingats att fatta beslut om krav på skyddsutrustning i järnvägsfordon från och med 1 juli 2015, samma dag som PTS beslut om begränsningar upphör och samma dag som det enligt TSD:n blir tillåtet med filter i fordonen. Beslutet medför att järnvägstrafik inte får utföras på det järnvägsnät som förvaltas av Trafikverket från och med den 1 juli 2015 med järnvägsfordon som saknar sådant skydd som Trafikverket bedömer uppfylla de krav på GSM-R signalernas tillgänglighet och kvalitet som anges i TSD:n och som medför att riskerna från riskanalysen är omhändertagna.

Enligt det nu gällande regelverket har inte skyddsutrustning varit tillåten eller tillgänglig. Detta medför att det är ett relativt litet antal fordon som kommer att ha skyddsutrustning installerad när beslutet träder i kraft. Om inte PTS förlänger mobiloperatörernas nuvarande restriktioner kommer i princip samtliga ca 3 000 tåg som dagligen trafikerar Trafikverkets spår att stoppas av säkerhetsskäl. Stannar större delen av tågtrafiken i Sverige uppstår mycket stora konsekvenser för samhället:

- Trafikarbetet för järnvägens persontrafikflöden på statens spåranläggningar uppgick 2013 till 106,4 miljoner tågkilometer och i snitt åker 550 000 personer med tåg per dygn på järnvägen i Sverige.

- Transportarbetet med järnväg uppgick år 2013 preliminärt till 21,1 miljarder tonkilometer och i snitt körs 500 godståg per dygn på järnvägen i Sverige.
- Ca 2 500 fjärr- och regionaltåg dagligen ställs in. T.ex. SJ:s och MTR:s alla tåg Göteborg/Malmö – Stockholm, Skånetrafikens och Västtrafiks alla pendeltåg, Uppsalapendeln etc. Pendling försvåras betydligt över stor del av landet.
- Det går ca 500 godståg per dygn genom Sverige. All (eller nära på) godstrafik på järnväg upphör vilket inom något dygn ger betydande effekter för många industrier då produktionsanläggningar tvingas stänga helt eller delvis under en tid. Exempel: Volvo, SSAB, LKAB, Stora Enso, SCA, Boliden.

Trafikverket har under de sista tre åren kraftigt förstärkt GSM-R täckningen genom att bygga nya siter och ändra antensystem i befintliga siter. Förstärkningen är extra kraftig på sträckan Huddinge-Malmö som ett led i införandet av ERTMS på denna sträcka. Detta ger möjlighet för mobiloperatörerna att från och med den 1 juli 2015 höja signalnivåerna med 5 dB med bibehållen prestanda på GSM-R mellan Huddinge och Malmö. Trafikverket har även bedömt att det extra skyddet på ERTMS sträckorna kan tas bort med bibehållen prestanda.

Av det ovan anförda framgår att det är av oerhört stor vikt för järnvägstrafiken, och i förlängningen viktiga samhällsfunktioner i Sverige, att PTS förlänger den tidsfrist som ska gälla för mobiloperatörernas restriktioner avseende de tekniska villkoren, så att järnvägsföretagen får praktiska och legala förutsättningar att installera skyddsutrustning. Det är dessutom viktigt att den nya tidpunkten, som bör baseras på den tidplan (160701) som Branschföreningen Tågoperatörerna och Regionala Kollektivtrafikmyndigheten presenterat, accepteras av alla berörda parter.

Trafikverket har även gett in en riskanalys upprättad den 10 februari 2015.

Branschföreningen Tågoperatörerna har gett in ett utkast till tidplan upprättad den 19 mars 2015 avseende installation av filter för skydd av GSM-R.

Stockholms läns landsting (Trafikförvaltningen) har också begärt att PTS ska förlänga skyddet av GSM-R.

PTS har enligt 8 kap. 8 § LEK samrätt ett förslag till beslut med berörda parter och andra som kan ha intresse i saken.

Hi3G Access har anfört bl.a. följande. Hi3G Access är kritisk till PTS förslag. Ändringen i förslaget innebär att de förutsättningar som fastslogs i 900 MHz-tillståndet kommer att förändras till det negativa ytterligare en gång. Skärpningen innebär att den infrastruktur som Hi3G Access byggt utmed

järnvägsspåren fortfarande inte kan användas fullt ut, med följderna att Hi3G Access kunder som är bosatta nära järnvägen eller som reser med tåg inte får de tjänster som ursprungligen avsetts. Hi3G Access ifrågasätter hur många gånger PTS får ändra ett frekvenstillstånd, d.v.s. ett gynnande beslut, i betungande riktning och om de förutsättningar som berättigar till sådan ändring verkligen föreligger nu. En huvudregel enligt praxis är att gynnande beslut inte kan återkallas eller ändras i betungande riktning. Syftet är att den enskilde ska kunna lita på att ett gynnande myndighetsbeslut inte ändras till hans nackdel. Avgörande är alltså hänsynen till den enskildes trygghet och förutsägbarhet, och endast i ett fåtal situationer får avsteg ske. Undantag från huvudregel har ansetts berättigat bl.a. med stöd av förbehåll i beslutet eller med hänsyn till trafikfara eller andra sådana säkerhetsskäl. PTS menar, som det får förstås, att ändringsförslagen grundar sig på dels att om 900 MHz-tillståndet inte ändras kan tågen inte trafikera svenska järnvägar dels att 900 MHz-tillståndet innehållit ett ändringsförbehåll. Enligt Hi3G Access kan tillämpligheten av undantaget ”trafikfara eller andra sådana säkerhetsskäl” ifrågasättas eftersom Trafikverket fattat ett beslut om krav på skyddsutrustning i järnvägsfordon från den 1 juli 2015. Någon överhängande säkerhetsrisk torde därmed inte längre föreligga. Filter kommer dock inte kunna införas på merparten av tågen till den 1 juli varför en följd av Trafikverkets beslut är att tågen inte får framföras för att upprätthålla säkerheten. Att denna situation uppkommer är mycket beklagligt. Hi3G Access menar dock att det kan ifrågasättas om det faktum att tågen står stilla i sig utgör en trafikfara eller säkerhetsrisk i rättslig mening som berättigar PTS att förlänga skyddet för GSM-R. Hi3G Access menar även att tillämpligheten av undantaget ändringsförbehåll kan ifrågasättas. Beslutet från 2011 innehåller inte något sådant förbehåll vilket visar att PTS uppenbarligen inte avsett att göra en sådan ändring som nu föreslås. Framförallt kan det ifrågasättas att PTS nu gör ytterligare en ändring i betungande riktning. Fråga är således om en tillståndshavare ska behöva acceptera upprepade ändringar i betungande riktning eftersom förutsägbarheten och rättssäkerheten gång på gång äventyras. Hi3G Access åsamkas skada genom att gjorda investeringar i infrastruktur inte kan användas till fullo och dess kunder inte får tillgång till de tjänster som ursprungligen avsetts. Att återkommande göra ändringar i tillståndsvillkoren kan inte anses förenligt med sedvanerättsliga principer om den enskildes trygghet och förutsägbarhet avseende gynnande beslut. Hi3G Access tillstyrker förslaget i den del det avser sträckan Huddinge–Malmö.

Samrådssvar har även kommit in från Tele2 Sverige AB, TeliaSonera AB, Telenor Sverige AB, Net4Mobility HB, Branschföreningen Tågoperatörerna, Svensk Kollektivtrafik Service AB och Trafikverket.

Skäl för beslutet

Enligt befintligt tillstånd har Hi3G Access från och med den 1 juli 2015 rätt att höja effekten i ett antal radiosändare som är placerade nära järnvägar. Om Hi3G Access höjer effekten i radiosändarna kommer dock bolagets signaler att störa GSM-R-användningen i Sverige. Detta innebär i sin tur, enligt Trafikverket, att bl.a. lokförare och tågledning inte kommer att kunna kommunicera och att tågen därmed inte kan framföras på ett säkert sätt. Trafikverket har därför beslutat att tåg som inte har skyddsfilter installerade den 1 juli 2015 inte får trafikera de järnvägar som förvaltas av Trafikverket. Enligt Trafikverkets uppgifter kommer dock endast en begränsad del av tågen i Sverige att ha skyddsfilter vid den tidpunkten. Detta betyder att i princip samtliga av de ca 3 000 tåg som dagligen trafikerar Trafikverkets spår blir stillastående den 1 juli 2015 om mobiloperatörerna börjar använda sina radiotillstånd i enlighet med nu gällande villkor. Trafikverket har uppgett att skyddsvillkoren för GSM-R därmed bör förlängas. Enligt Trafikverket måste den tid som det förstärkta skyddet för GSM-R ska gälla baseras på den tidplan som Branschföreningen Tågoperatörerna och Regionala Kollektivtrafikmyndigheten presenterat. Enligt tidplanen behöver tågoperatörerna fram till den 30 juni 2016 för hinna installera filter på tågen. Trafikverket har emellertid uppgett att myndigheten har förstärkt GSM-R-täckningen längs sträckan Huddinge till Malmö och att mobiloperatörerna därför kan höja signalstyrkan med 5 dB längs denna sträcka.

Hi3G Access nu gällande tillstånd att använda radiosändare är emellertid att betrakta som ett gynnande förvaltningsbeslut. Enligt praxis kan gynnande beslut i regel inte ändras till nackdel för den enskilde. Från denna princip gäller dock tre viktiga undantag. Ett beslut kan enligt förarbetena till förvaltningslagen återkallas med stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning som ligger till grund för beslutet, om det föreligger trafikfara eller andra säkerhetsskäl samt om den enskilde har utverkat det gynnande beslutet genom vilseledande uppgifter.⁴

PTS anser att det naturligtvis är av mycket stort nationellt intresse att tågen kan trafikera svenska järnvägar och att detta kan ske på ett säkert sätt. Det är av denna anledning som Hi3G Access tillstånd redan från början försågs med ett ändringsförbehåll. I ärendet har det nu framkommit att om inte skyddet för GSM-R förlängs kommer tågtrafiken, enligt Trafikverkets uppgifter, av säkerhetsskäl i princip att upphöra den 1 juli 2015. Det föreligger därmed, enligt PTS mening, mycket starka skäl för att Hi3G Access tillstånd ska ändras på så sätt att skyddet för GSM-R förlängs.

⁴ Prop. 1985/86:80 s 39

Med hänsyn till såväl samhällets intresse av väl utbyggda mobila elektroniska kommunikationstjänster som till Hi3G Access intresse av att kunna använda sitt radiotillstånd, bör skyddskravet för GSM-R emellertid inte upprätthållas längre eller vara högre än vad som är nödvändigt. PTS anser mot bakgrund av vad som framkommit i ärendet att det är rimligt att skyddet för GSM-R förlängs med ett år. Skyddsnivån bör emellertid begränsas till de nivåer som Trafikverket nu anger är nödvändiga. Detta innebär att skyddsnivån kan sänkas något längs bansträckan Huddinge – Malmö, genom att mobiloperatörerna där tillåts sända med högre effekt.

Sammanfattningsvis ändrar PTS, av ovan angivna skäl, Hi3G Access tillståndsvillkor på sätt som framgår av PTS avgörande.

Karta som visar den bansträcka, Huddinge-Grödingebanan-Järna-Katrineholm-Norrköping/Hallsberg-Mjölby-Alvesta-Malmö C, som anges i PTS avgörande på sidan 1.



Underrättelse om överklagande

Detta beslut får överklagas dels av den som är part i ärendet, om beslutet har gått parten emot, dels av annan vars rättigheter påverkas negativt av beslutet (8 kap. 19 a § LEK).

Om ni vill överklaga detta beslut ska ni rikta ert överklagande till Förvaltningsrätten i Stockholm. Överklagandet ska dock sändas till Post- och telestyrelsen, Box 5398, 102 49 Stockholm.

Ange i ert överklagande vilket beslut ni överklagar genom att ange beslutets diarienummer. Ange även era yrkanden och skälen för ert överklagande. Överklagandet ska skrivas under.

Om överklagandet har skett inom rätt tid skickar PTS det vidare till Förvaltningsrätten i Stockholm för prövning. Detta gäller dock inte om PTS själv ändrar beslutet på det sätt ni begärt.

PTS måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fått del av beslutet. Annars kan överklagandet inte prövas.

Ni anses ha fått del av detta beslut när två veckor har förflutit från dagen för beslutet om kungörelsedelgivning den 18 maj 2015 till följd av att detta beslut delges genom kungörelsedelgivning, se 51 § delgivningslagen (2010:1932).

PTS håller under överklagandetiden beslutet tillgängligt på adressen Valhallavägen 117 i Stockholm och på webbplatsen www.pts.se. Meddelande om beslutet införs i Post- och Inrikes Tidningar.

Om något är oklart kan ni vända er till PTS.

Beslutet har fattats av avdelningschefen Jonas Wessel. I ärendets slutliga handläggning har även chefsjuristen Karolina Asp, enhetschefen Karoline Boström, tekniskt sakkunnige Jan Boström samt verksjuristen Björn van der Veer (föredragande) deltagit.

